

REVIEW PENYUSUNAN AGENDA DAN FORMULASI KEBIJAKAN GERAKAN MEMBANGUN MASYARAKAT SEHAT DI KABUPATEN LUMAJANG

Evie Sopacua, Siswanto¹

ABSTRACT

Background: The district of Lumajang in the year 2005 has launched a policy which was named healthy community development movement (GERBANGMAS) and implemented through integrated health post. It takes only 3 months since the head of the district of Lumajang offers an idea to revitalize the integrated health post and implementing the healthy community development movement as a public policy. The purpose of this study is to review the agenda setting and policy formulation of the movement. **Methods:** Data was collected through interviewing key stakeholders using semi structure questionnaire and observing the related documents. Analysis on agenda setting was an analysis of policy in policy formulation by using predictive approach. **Results:** The result showed that the idea of head of the district of Lumajang as a personal interests was transferred into public problems and get the priority into policy formulation in the agenda setting process. The analysis on policy formulation of the healthy community development movement showed that predictive approach has been used to anticipated the negative attitude consequences, resistances and trade-offs on the core problem. The core problem which was identified is that integrated health post belongs to the district health office which means it will struggle for their interest. The conclusion revealed that process in agenda setting of the healthy community development movement was done by transforming personal interests into policy issues. The policy formulation was done by using a predictive approach. This study recommended that agenda setting and policy formulation required political skills of the actors to anticipate consequences, resistances and trade-offs in policy implementation.

Key words: agenda setting, policy formulation, healthy community development movement, political skill

PENDAHULUAN

Krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia berdampak pada penurunan kinerja di semua sektor pembangunan termasuk di Kabupaten Lumajang Provinsi Jawa Timur. Untuk mengatasi berbagai penurunan kinerja tersebut dilakukan inventarisasi dan ditemukan solusi untuk menggunakan Posyandu sebagai *entry point* pemberdayaan masyarakat (Fauzi, 2006). Menyadari hal tersebut pemerintah Kabupaten Lumajang, melalui Dinas Kesehatan (Dinkes) membuat kebijakan membangun Balai Posyandu dan menggunakan instrumen penilaian kinerja posyandu sejak tahun 2001 untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerja Posyandu. Karena pemanfaatan Balai Posyandu hanya digunakan satu bulan sekali pada saat kegiatan Posyandu, maka Tim Penggerak Peningkatan Kesejahteraan

Keluarga (TP-PKK) Kabupaten Lumajang membuat kebijakan mengintegrasikan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) di Balai Posyandu yang dilaksanakan 2–3 kali seminggu.

Tahun 2005 Bupati Kabupaten Lumajang menggagas ide untuk meningkatkan Posyandu menjadi pusat pendidikan dan pelatihan masyarakat. Tim lintas sektor dibentuk pada tanggal 10 Januari 2005 untuk merumuskan suatu gerakan yang berbasis Posyandu berdasarkan ide tersebut. Gerakan ini untuk melakukan revitalisasi Posyandu menuju terwujudnya lingkungan pemukiman sehat, desa sehat, kecamatan sehat dan Lumajang sehat. Tim lintas sektor akhirnya merumuskan Gerbangmas, kepanjangan dari Gerakan Membangun Masyarakat Sehat (Fauzi, 2006). Posyandu Gerbangmas mempunyai 3 fungsi yaitu sebagai pusat pendidikan, pusat pemberdayaan

¹ Puslitbang Sistem dan Kebijakan Kesehatan
Korespondensi: Evie Sopacua
Jl Indrapura 17 Surabaya 60176
Email: eklevin@yahoo.com

dan pusat pelayanan masyarakat, yang merupakan Tri Daya meliputi aspek Manusia, Usaha dan Lingkungan (MUL). Gerbangmas diresmikan oleh Gubernur Jawa Timur pada tanggal 3 Maret 2005, dengan jumlah Posyandu sasaran sebanyak 34 buah.

Terlihat bahwa hanya dalam kurun waktu hampir 3 bulan sejak Bupati menggagas ide Posyandu menjadi pusat pendidikan dan pelatihan masyarakat serta membentuk tim lintas sektor untuk merumuskan suatu gerakan yang berbasis Posyandu maka Gerbangmas menjadi kebijakan publik.

Siklus kebijakan menurut Dunn (2003) adalah proses penetapan kebijakan yang siklis dan bersifat kontinum, yang terdiri atas penyusunan agenda (*agenda setting*), perumusan kebijakan (*policy formulation*), rekomendasi kebijakan, penerapan kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy review*). Proses dalam siklus tersebut saling berhubungan dan saling tergantung, kompleks serta tidak linear, yang disebut sebagai *policy analysis*.

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam kenyataan kebijakan publik. Dalam fase ini isu yang berhasil dikategorikan sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas, akan mendapatkan alokasi sumber daya publik dari pada isu lainnya (elisa.ugm.ac.id, 2008). Masalah publik yang diprioritaskan kemudian dirumuskan sebelum direkomendasi dan diimplementasikan sebagai sebuah kebijakan publik.

Pertanyaan yang kemudian muncul bagaimana kebijakan ini diformulasikan? Apakah penyusunan agenda dilakukan sebelum proses formulasi sesuai siklus kebijakan? Tujuan kajian ini adalah review penyusunan agenda dan proses formulasi kebijakan Gerbangmas di kabupaten Lumajang.

METODE

Kajian ini merupakan studi kasus dengan pendekatan kualitatif untuk menjelaskan terjadinya proses *agenda setting* dan formulasi kebijakan Gerbangmas. Data diperoleh dengan wawancara mendalam pada *stakeholder* kunci dan penelusuran data sekunder yang merupakan triangulasi. *Stakeholder* kunci terdiri dari Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Bidang Promosi Kesehatan, Ketua TP-PKK, Kepala Bapekab, Komisi Kesejahteraan DPR Kabupaten Lumajang, Dinas lintas Sektor (Pertanian,

Keluarga Berencana, Pendidikan Nasional, Pemberdayaan, Agama dan Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan). Dokumen yang dipelajari adalah dokumentasi catatan proses formulasi kebijakan Gerbangmas di Dinkes dan Pemkab Lumajang, SK Bupati tentang Gerbangmas yang mengandung petunjuk pelaksanaan dan indikator Gerbangmas di Dinkes dan kantor TP-PKK Kabupaten. Analisis pada proses *agenda setting* merupakan *analysis of policy* (elisa.ugm.ac.id, 2008) untuk memahami bagaimana proses penyusunan agenda sehingga menghasilkan Gerbangmas sebagai kebijakan publik. Analisis pada proses formulasi kebijakan menggunakan pendekatan prediktif (Dunn, 2003).

HASIL

Proses Penyusunan Agenda dalam Proses Kebijakan GERBANGMAS

Penyusunan agenda dimulai saat Bupati Kabupaten Lumajang mempunyai ide untuk menjadikan posyandu sebagai pusat pendidikan dan latihan masyarakat dan disampaikan waktu hari ulang tahun ibu Bupati kepada Dinkes, Badan Perencana Kabupaten (Bapekab) dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat. Tanggal 10 Januari 2005 tim lintas sektor dibentuk untuk merumuskan suatu gerakan yang berbasis Posyandu. Gerakan ini untuk melakukan revitalisasi Posyandu menuju terwujudnya lingkungan pemukiman sehat, desa sehat, kecamatan sehat dan Lumajang sehat (Fauzi, 2006).

Ide atau gagasan ini muncul berdasarkan beberapa peristiwa yang dialami Bupati secara pribadi. Pertama adalah ketika ibu Bupati selaku ketua TP-PKK mendapat penghargaan Ksatria Bakti Husada Arutala pada hari Kesehatan Nasional tahun 2004. Saat itu Presiden Susilo B Yudhoyono memberikan pengarahan tentang Posyandu dan penghargaan diperoleh karena Posyandu di Kabupaten Lumajang diintegrasikan dengan PAUD. Kedua adalah ketika Bupati membaca buku Orang Miskin Dilarang Sakit tulisan Eko Prasetyo yang diterbitkan Resist Book tahun 2004. Ketiga adalah advokasi yang terus-menerus dari Kepala Dinkes dalam upaya peningkatan kinerja Posyandu.

"Pada tahun 2004 Ibu Tim Penggerak PKK Kabupaten mendapatkan penghargaan dari Menteri Kesehatan berupa Ksatria Bakti Husada

Arutala pada peringatan Hari Kesehatan Nasional. Setelah mendapatkan pengarahan Presiden Susilo B Yudoyono agar mengembangkan posyandu, kemudian membaca buku dengan judul Orang Miskin Dilarang Sakit, dan juga advokasi terus-menerus oleh Kepala Dinas Kesehatan, Bapak Bupati meminta agar posyandu dijadikan pusat pendidikan dan latihan untuk masyarakat. Ide pribadi ini kemudian disampaikan kepada aktor lintas sektor agar dipikirkan oleh lintas sektor" (Wawancara mendalam dengan Kepala Bidang Promosi Kesehatan Dinkes Kabupaten Lumajang).

Ide Bupati ini kemudian dianalisis menggunakan pengarahan Presiden Susilo B Yudoyono pada hari Kesehatan Nasional tahun 2004 dan berbagai data empiris maupun kajian yang menunjang tulisan Eko Prasetyo tentang Orang Miskin Dilarang Sakit, serta data kinerja Posyandu dan opini masyarakat di Kabupaten Lumajang.

Maka gagasan atau ide Bupati yang sifatnya pribadi ditransfer menjadi isu publik dan menjadi program prioritas dalam proses penyusunan agenda untuk ditindak lanjuti dan dirumuskan menjadi kebijakan publik. Tim lintas sektor, yang dibentuk dari seluruh dinas yang ada di Pemerintahan Kabupaten (Pemkab) Lumajang, adalah para aktor dalam proses penyusunan agenda ini. Gerbangmas sebagai kebijakan publik diimplementasi hanya 3 (tiga) bulan setelah pelontaran ide pribadi Bupati Lumajang, melalui penancangan oleh Gubernur Jawa Timur.

Proses Formulasi dalam Kebijakan GERBANGMAS

Tim lintas sektor bertugas merumuskan suatu gerakan yang berbasis Posyandu untuk melakukan revitalisasi Posyandu menuju terwujudnya Lumajang Sehat melibatkan seluruh kedinasan di Pemkab Lumajang. Rumusan tim lintas sektor menghasilkan kebijakan Gerbangmas atau Gerakan Membangun Masyarakat Sehat. Dalam perkembangan menentukan indikator keberhasilan Gerbangmas menjadi diskusi yang tidak terselesaikan dengan 6 kali pertemuan. Masing-masing dinas diberi kebebasan untuk menentukan indikatornya sendiri tapi tidak terselesaikan karena terdapat tarik menarik kepentingan. Atas saran Bupati, draft indikator kemudian disusun oleh Dinkes

dalam hal ini Bidang Promosi Kesehatan (Promkes) sebagai *think tank* bersama Bappekap dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat. Menggunakan pola pikir HL.Blum, bahwa status kesehatan dipengaruhi oleh pelayanan kesehatan, lingkungan, perilaku sehat, dan genetik, 21 indikator Gerbangmas diajukan dengan memperhatikan indikator kunci masing-masing dinas terkait di Pemkab Lumajang dalam draft sebagai bahan dasar diskusi.

Dengan 21 indikator ini Gerbangmas sudah mampu menilai seluruh sektor dan dinas walau menentukan target indikator juga menjadi polemik dalam setiap pertemuan. Tetapi kesepahaman diperoleh bahwa yang penting adalah membuat indikator mengerucut ke satu titik yang mampu menjadi alat ukur kuantitatif. Sehingga Dinkes dalam menyusun indikator betul-betul berhitung, terutama dalam sisi politik, karena kalau target indikator tidak tercapai Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten akan menegur dan mungkin sampai marah. Jadi penentuan target untuk indikator, berada ditengah-tengah antara politis –artinya dapat dicapai - dan kenyataan lapangan: sebagai contoh yaitu kendala dan hambatan geografis. Penentuan angka pencapaian disepakati melalui proses diskusi dan kompromi setiap sektor dan dinas terkait. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten dalam hal ini berkepentingan sebagai yang menyetujui penganggaran untuk implementasi kebijakan Gerbangmas.

"Untuk menentukan indikator Gerbangmas, itu rame pak..... Enam kali pertemuan indikator nggak pernah jadi. Akhirnya saya diminta membuat draft yang akan disampaikan sebagai bahan dasar untuk diskusi. Komponen indikator yang saya ajukan mengakomodasi kemauan Bapak Bupati, Ibu Bupati, dinas-dinas lainnya". (Wawancara mendalam dengan Kepala Bidang Promosi Kesehatan Dinkes Kabupaten Lumajang).

Awalnya ada komplain dari sektor lain, tapi karena belum memahami bahwa kalau target terlalu tinggi ia akan dituntut untuk mencapainya dengan banyak upaya. Ke-21 indikator ini mencoba mencakup indikator kunci setiap dinas, kecuali Dinas Kimpraswil yang tidak mempunyai indikator spesifik karena sudah terkait dalam indikator lain yang diukur. Hal ini memberikan kesadaran bahwa dalam pelaksanaan Gerbangmas sebaiknya tidak diukur dengan indikator

kedinasan, tapi yang sifatnya netral dan universal. Ketika draft disetujui Bupati, masalah terselesaikan karena semua sektor setuju setelah melalui proses tarik menarik kepentingan. Ke-21 indikator Gerbangmas dapat dilihat pada Tabel 1. (Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005).

Sebagai motor pelaksana Gerbangmas adalah TP-PKK karena sudah eksis dan punya kekuatan dari tingkat kabupaten sampai Posyandu dan didukung semua kedinasan lintas sektor, lintas program, lintas tingkat pemerintahan. Ke-21 indikator, didukung PKK karena sesuai dengan 10 program pokok PKK (Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005a).

Formulasi kebijakan merekomendasikan Gerbangmas sebagai kebijakan publik yang mempunyai filosofi bahwa sebagai sebuah gerakan semua sektor dan kedinasan harus ikut terlibat; bersifat pemberdayaan melalui Posyandu, jadi kader posyandu melakukan secara mandiri mulai perencanaan, pelaksanaan dan penilaian; merupakan konsep pengentasan kemiskinan dalam pengertian yang luas dan merupakan media untuk menyatukan berbagai kegiatan lintas sektor dan masyarakat secara terukur (Fauzi, 2006). Tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan ini adalah tercapainya lingkungan

pemukiman sehat, desa sehat, kecamatan sehat dan Lumajang Sehat 2007 dan Keluarga berkualitas 2012. Dengan tujuan khusus:

- Terwujudnya lingkungan fisik dan pemukiman yang rapi, bersih, indah dan sehat dengan pagar ramah lingkungan (paraling).
- Terwujudnya sarana sanitasi dasar yang memadai
- Berkurangnya kasus-kasus gizi kurang dan gizi buruk.
- Berkurangnya kasus kematian ibu dan bayi serta kasus penyakit menular.
- Meningkatnya cakupan peserta KB aktif.
- Meningkatnya angka melek huruf.
- Meningkatnya keluarga produktif.
- Meningkatnya perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat

Sedangkan sasaran Gerbangmas yang pertama adalah masyarakat, untuk meningkatkan Proporsi Potensi Pemukiman Sehat (P3S) pada semua lingkungan pemukiman di wilayah Posyandu sasaran, dalam rangka mewujudkan Lumajang Sehat. Sasaran kedua adalah Posyandu, untuk meningkatkan peran posyandu sebagai pusat pendidikan dan pelatihan masyarakat, pusat pemberdayaan dan pusat

Tabel 1. Indikator Gerbangmas dan Target Pencapaian Tahun 2007

No	Indikator	Target 2007
1	Ketaatan beribadah	80% Rumah Tangga
2	Angka melek huruf	100% Populasi
3	Wajib belajar pendidikan dasar	100% Populasi
4	Keluarga miskin	< 25% Rumah Tangga
5	Penggunaan garam beriodium	80% Rumah Tangga
6	Balita kurang gizi (bawah garis merah)	< 5% Balita
7	Persalinan oleh tenaga kesehatan	85% Persalinan
8	Cakupan D/S (Ditimbang/Semua Balita)	85% Balita
9	PUS dengan KB	80% PUS
10	Program Bina Keluarga Balita	100% Posyandu
11	Program Kesehatan Remaja	100% Desa
12	Program Kesehatan Usila	100% Desa
13	Kelompok Ekonomi Produktif	60% Desa
14	Posyandu dengan strata Purnama dan Mandiri	40% Posyandu
15	Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	100% Desa
16	Lingkungan bersih, hijau dan indah (pagar hidup)	80% Rumah Tangga
17	Pemanfaatan lahan pekarangan	80% Rumah Tangga
18	Penggunaan jamban sehat	60% Rumah Tangga
19	Penggunaan air bersih	70% Rumah Tangga
20	Pengelolaan sampah rumah tangga	80% Rumah Tangga
21	Rumah sehat	60% Rumah Tangga

pelayanan masyarakat sehingga menjadi Posyandu yang mandiri. Ketiga adalah pemerintah, untuk meningkatkan koordinasi dan keterpaduan program/kegiatan sehingga mampu memberi percepatan (akselerasi) dalam pengentasan kemiskinan. Sasaran Gerbangmas yang terakhir adalah swasta, untuk meningkatkan sinergi pemerintah, masyarakat dan swasta/dunia usaha dalam pembangunan pengentasan kemiskinan dengan menumbuhkan kemitraan.

PEMBAHASAN

Pembahasan ini terkait dengan hasil review peneliti terhadap analisis pada proses penyusunan agenda dan proses formulasi kebijakan Gerbangmas.

Analisis pada Proses Penyusunan Agenda Kebijakan Gerbangmas

Dalam suatu siklus kebijakan, penyusunan agenda merupakan kegiatan awal sebelum kebijakan diformulasikan. Melalui penyusunan agenda ini masalah-masalah diidentifikasi, kemudian dipilah dengan urutan prioritas mana yang memerlukan perhatian segera dan mana sebagai yang dikesampingkan.

Ayuningtyas (2008) mengutip Barker (1996) menjelaskan bahwa proses penetapan kebijakan sebagai suatu siklus menempatkan penyusunan agenda sebagai bagian tak terpisahkan dalam perumusan kebijakan (*policy formulation*). Agenda adalah daftar subjek atau permasalahan yang harus diselesaikan oleh pemerintah dan masyarakat, berhubungan erat dengan pejabat pemerintah atau pengambil kebijakan dan mendapat perhatian serius, meluas dari waktu ke waktu (Wallt, 1994 dalam Ayuningtyas 2008). Ukuran-ukuran besaran masalah, intensitas keparahan atau tingkat perhatian publik dan derajat ketidakterpenuhan kebutuhan masyarakat (*magnitude severity, public concern* atau *degree of unmet need*) dapat menjadi acuan untuk menilai kelayakan *public problem, public demand* untuk menjadi *policy agenda* dalam perumusan kebijakan (Barkenbus, 1998 dalam Ayuningtyas, 2008).

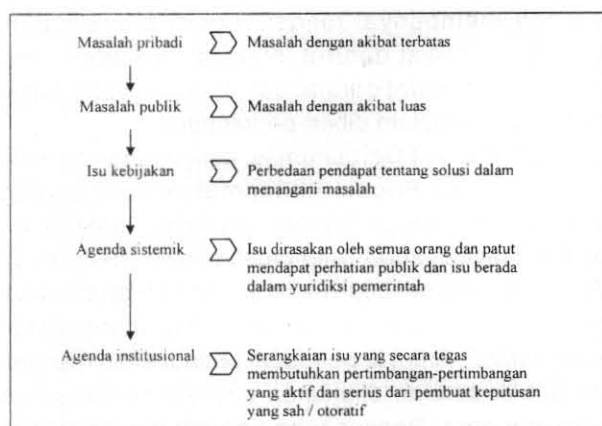
Dalam penyusunan agenda, masalah-masalah yang diidentifikasi dapat berupa masalah baru atau masalah yang timbul akibat implementasi suatu kebijakan atau evaluasi suatu kebijakan (Hayes, 2003). Hayes menyebutkan bahwa penyusunan

agenda mempunyai fungsi seperti triase dalam pelayanan gawat darurat, memilah masalah yang benar-benar gawat darurat dan masalah yang dapat menunggu sebelum diberi pertolongan.

Dalam kasus Gerbangmas, penyusunan agenda dimulai ketika Bupati mengemukakan apa yang dirasakan secara pribadi dan digulirkan menjadi isu publik. Hayes (2003) mencatat bahwa menurut C. Wright Mills kemampuan mentransfer pendapat pribadi menjadi isu publik memerlukan "*the sociological imagination*". Artinya, pendapat pribadi akan menjadi isu publik setelah dilakukan analisis berdasarkan berbagai data. Penyusunan agenda dalam proses Gerbangmas telah melakukan hal ini dengan mengkaji data yang mendasari pengagasan ide oleh Bupati sebagai acuan untuk menilai kelayakan ide ini sebagai masalah personal yang ditransfer menjadi masalah publik dalam perumusan kebijakan.

Widodo (2008) mencatat apa yang disampaikan Kingdon (1984) bahwa tidak semua masalah bisa menjadi masalah publik, tidak semua masalah publik bisa tampil sebagai isu kebijakan dan tidak semua isu kebijakan bisa masuk dalam agenda pemerintah. Menurut Walker (1982, dalam Widodo, 2008) suatu masalah bisa menjadi masalah publik jika mempunyai dampak besar pada semua orang: *magnitude severity* seperti yang dikemukakan Ayuningtyas (2008). Juga bahwa ada bukti yang meyakinkan agar lembaga legislatif mau memperhatikan masalah tersebut sebagai masalah serius. Dalam kasus Gerbangmas ini ide awalnya digagas Bupati sebagai kepala pemerintahan Kabupaten yang dapat meyakinkan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten sebagai lembaga legislatif bahwa masalah yang dikemukakan adalah masalah serius. Hal ketiga dalam proses masalah bisa menjadi masalah publik menurut Walker (1982, dalam Widodo, 2008) adalah bahwa ada pemecahan masalah yang mudah difahami terhadap masalah yang sedang diperhatikan. Proses penyusunan agenda Gerbangmas sebagai kebijakan publik didasari Posyandu sebagai pusat pendidikan dan latihan masyarakat, jadi masalah perlu revitalisasi Posyandu adalah dengan meningkatkan fungsi Posyandu melalui sebuah gerakan yang dilaksanakan bersama-sama dan berdampak pada masyarakat sehat (Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005).

Widodo (2008) menggambarkan proses penyusunan agenda sebagaimana dalam gambar 1 berikut.



Gambar 1. Proses penyusunan agenda

Widodo mengutip Jones (1984) yang menyebutkan bahwa masalah publik dapat menjadi kebijakan publik apabila kemungkinan dukungan terhadap masalah tersebut dapat dikumpulkan. Dalam penyusunan agenda Gerbangmas, dukungan diperoleh dari semua sektor dan kedinasan di Pemkab Lumajang. Hal kedua bahwa masalah publik dapat menjadi kebijakan publik dalam penyusunan agenda, apabila masalah tersebut dinilai penting. Ide Bupati Lumajang yang sudah menjadi masalah publik dinilai penting karena peningkatan Posyandu sebagai pusat pendidikan dan latihan masyarakat dapat berdampak pada kesejahteraan seluruh penduduk di kabupaten Lumajang. Hal ketiga bahwa masalah publik dapat menjadi kebijakan publik dalam penyusunan agenda, apabila ada kemungkinan masalah tersebut dapat dipecahkan. Proses dalam penyusunan agenda Gerbangmas menunjukkan bahwa peningkatan Posyandu sebagai pusat pendidikan dan latihan masyarakat dapat terjadi ketika semua dinas dan sektor di kabupaten Lumajang mempunyai satu pemahaman bahwa hal ini dapat dilaksanakan melalui Gerbangmas.

Analisis pada Proses Formulasi Kebijakan Gerbangmas

Proses formulasi Gerbangmas sebagai sebuah kebijakan menunjukkan penggunaan pendekatan prediktif terhadap masalah dasarnya yaitu bahwa Gerbangmas merupakan gerakan berbasis Posyandu. Ada 2 (dua) ciri masalah dasar dalam formulasi kebijakan Gerbangmas yang berbasis Posyandu. Pertama adalah *mindset* tim lintas sektor bahwa

Posyandu adalah milik kesehatan sehingga gerakan ini hanya akan mengakomodasi kepentingan Dinas Kesehatan. Kedua, bahwa gerakan yang berbasis Posyandu akan menyebabkan dinas yang selama ini jalan sendiri-sendiri harus mengintegrasikan program dan kegiatannya melalui Posyandu.

Nilai (*value*) yang ada pada masalah dasar ini ada 3 buah. Pertama adalah nilai politis yaitu masing-masing dinas akan kehilangan *trade mark* mereka. Kedua adalah nilai ekonomis karena gerakan ini pada dasarnya merupakan upaya peningkatan kesejahteraan melalui pemberdayaan masyarakat. Ketiga adalah nilai teknis karena memerlukan ukuran atau indikator untuk menilai keberhasilan setiap upaya yang dilaksanakan sektor dan kedinasan melalui Gerbangmas.

Aktor yang terlibat adalah seluruh kedinasan dalam Pemda Kabupaten Lumajang terutama Dinas Kesehatan, Bapekab dan Dinas Pemberdayaan termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten. Jelas ada *dispersed power* atau tarik-menarik kepentingan, karena masing-masing aktor mempunyai kepentingan yang berpengaruh dalam keberhasilan upaya yang dilaksanakan melalui Gerbangmas.

Pendekatan prediktif dalam formulasi Gerbangmas sebagai sebuah kebijakan publik terlihat dari filosofi Gerbangmas. Nilai-nilai yang ada pada masalah dasar diantisipasi selain melalui filosofi Gerbangmas juga dijabarkan melalui tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan ini dan sasaran yang ditetapkan (Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005, 2005a).

Pada formulasi kebijakan Gerbangmas ini telah dilakukan pendekatan prediksi mengantisipasi konsekuensi dan resistensi apabila kebijakan ini diterapkan. Konsekuensi apabila kebijakan ini diterapkan adalah bahwa tidak ada *trade mark* dari kedinasan atau sektor tertentu yang mempunyai program pemberdayaan, karena yang muncul adalah Gerbangmas sebagai kendaraan netral. Perilaku positif dari konsekuensi ini adalah mencoba memahami dan berproses melalui pertemuan-pertemuan dalam formulasi kebijakan. Pembentukan perilaku positif ini ketika Dinkes sebagai *think tank* mengatur hal-hal teknis seperti membuat draft indikator didukung Bapekab sebagai pembuat kebijakan dan Dinas Pemberdayaan yang mengatur anggaran. Setelah draft indikator diolah, kemudian diserahkan ke Sekretariat Kabupaten (Sekkab) sehingga merupakan produk Sekkab. Kondisi ini menunjukkan bahwa

Dinkes Lumajang sudah meleburkan diri bersama seluruh dinas di Pemda Kabupaten Lumajang dan sudah 'melepas baju' sehingga dalam Gerbangmas sudah tidak ada *trade mark* bahwa posyandu milik kesehatan, tetapi bahwa kesehatan merupakan hasil akhir upaya seluruh sektor atau kedinasan. Pencapaian kesepahaman dalam penetapan 21 indikator lintas sektor yang dikelola secara politis (melalui komitmen, konsesi dan koersi) menjadi bukti. Pembagian peran antar sektor jelas karena setiap sektor mempunyai program upaya pemberdayaan masyarakat melalui Posyandu Gerbangmas yang pencapaiannya diukur sesuai indikator yang sudah ditetapkan. Ini semuanya merupakan upaya dalam formulasi kebijakan Gerbangmas untuk meminimalisasikan perilaku negatif terutama untuk lintas sektor dan dinas yang masih beranggapan bahwa kegiatannya tidak terakomodasi atau 'kehilangan *trade mark*' karena yang muncul adalah Gerbangmas.

Resistensi yang dapat terjadi adalah penolakan untuk melaksanakan Gerbangmas karena berbasis Posyandu. Padahal Posyandu adalah milik kesehatan dan gerakan ini hanya mengakomodasi dinas kesehatan. Masalah yang diantisipasi dapat terjadi melalui konsekuensi dan resistensi adalah dengan pertama, pencapaian kesepahaman dalam penetapan 21 indikator lintas sektor yang dikelola secara politis melalui komitmen, konsesi dan koersi. Kedua adalah menetapkan TP-PKK sebagai motor pelaksana Gerbangmas. Sebagai *Non Governmental Organization* (NGO), TP-PKK akan mengelola Gerbangmas secara profesional dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang sudah disepakati sebagai standar kerja.

Prediksi *trade-off* juga telah diantisipasi dalam proses formulasi kebijakan Gerbangmas yaitu adanya pihak yang akan merasa diuntungkan dan pula ada yang akan merasa dirugikan dengan pemberlakuan kebijakan tersebut. Pihak yang merasa diuntungkan adalah masyarakat karena dasar pelaksanaan Gerbangmas yang dikembangkan menjadi skala kabupaten, dengan keterlibatan seluruh dinas di Pemda Lumajang dan penetapan triprogram plus oleh Bupati yaitu kesehatan, pendidikan, pertanian, pariwisata dan UKM (Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005, 2205a)

Gerbangmas adalah gerakan pemberdayaan masyarakat dan pihak yang merasa dirugikan adalah seluruh sektor atau kedinasan dan kader Posyandu

karena perlu merubah *mindset* dalam mendukung pelaksanaannya menuju Lumajang Sehat. Prediksi *trade-off* ini terlihat melalui petunjuk pelaksanaan Gerbangmas dalam SK Bupati tentang Gerbangmas (Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005, 2005a).

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Penyusunan agenda dalam proses kebijakan Gerbangmas menunjukkan bahwa gagasan awalnya merupakan ide pribadi Bupati Kabupaten Lumajang yang ditransfer menjadi isu publik. Proses transfer terjadi setelah ide tersebut dianalisis dengan berbagai data yang diperoleh secara pribadi maupun data umum dan menjadi item prioritas. Proses formulasi kebijakan Gerbangmas telah menggunakan pendekatan prediktif terhadap masalah dasarnya yaitu bahwa Posyandu adalah milik kesehatan. Berbagai peramalan sebagai prediksi dalam formulasi kebijakan Gerbangmas telah diantisipasi agar implementasi kebijakan Gerbangmas dapat optimal sebagaimana yang diharapkan.

Saran

Berdasarkan kajian ini yang merupakan sebuah pembelajaran disarankan agar sebelum sebuah kebijakan diformulasikan, maka penyusunan agenda perlu dilakukan. Penyusunan agenda merupakan cara untuk memilah-milah masalah dengan analisis berdasarkan data, karena tidak semua masalah bisa menjadi masalah publik, tidak semua masalah publik bisa tampil sebagai isu kebijakan dan tidak semua isu kebijakan bisa masuk dalam agenda pemerintah. Berbagai ide, gagasan, pendapat, masalah yang menjadi isu publik, kemudian diformulasikan dengan peramalan dalam pendekatan prediktif. Pendekatan tersebut adalah upaya meminimalisasi konsekuensi perilaku negatif dan resistensi serta *trade-off*.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayuningtyas D, 2008. Korespondensi: Potret pelaksanaan revitalisasi puskesmas. *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan* Vol. 11 No. 03, September 2008.
- Dunn, William, 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (second edition). Gadjah Mada University Press, Jogjakarta.
- Fauzi A. 2006. Pengalaman Mengembangkan Desa Sehat-Kecamatan Sehat-Kabupaten Sehat Di Kabupaten Lumajang. *Diskusi Kebijakan Kesehatan Tingkat*

- Pengambil Keputusan dengan judul "Potensi dan Tantangan Pengembangan Desa Siaga dalam Rangka Menuju Indonesia Sehat" di Depkes RI, Jakarta.
- Guidance untuk analisis berdasarkan kuadran, 2008. elisa.ugm.ac.id/files/PSantoso_Isipol. diunduh 21 Agustus
- Hayes, Wayne, 2003. *Agenda Setting. The Public Policy Cycle Web Site*. wayne@profwork.com. diunduh 21 Agustus 2008.
- Pemerintah Kabupaten Lumajang, 2005. SK Bupati No. 188.45/218/427.12/2005 tentang Gerakan Membangun Masyarakat Sehat (Gerbangmas).
- Pemerintah Kabupaten Lumajang. 2005a. SK Bupati No. 188.45/302/427.12/2005 tentang Formasi Tim Gerbangmas tingkat Kabupaten.
- Widodo J,MS, 2008. Analisis kebijakan publik. Bayumedia Publishing, Malang.